Plan Colombia:

Los Imperativos Estratégicos y Operacionales

Gabriel Marcella

Colombia hoy sería un país completamente diferente si no hubiera sufrido todos los efectos perversos del narcotráfico durante los últimos veinte años . . . sería más seguro, más gobernable y más democrático.[1]

COLOMBIA es el desafío más difícil que enfrenta Estados Unidos en el hemisferio. El prestigioso Diálogo Interamericano, localizado en Washington, afirmó a finales del año 2000: "Ningún país latinoamericano fuera de México recibirá más atención que Colombia en la política estadounidense".[2] Este país lleva ya mucho tiempo inmerso en conflictos internos. Pero es el apetito por la cocaína y heroína en Estados Unidos (donde 3,5 millones de personas son adictas a la cocaína y aproximadamente 12 millones usan drogas ilegales), Europa, Canadá, Asia y Latinoamérica que sigue alimentando una verdadera máquina de la muerte que anualmente da muerte a más de 3.000 personas (más de 40.000 en 10 años). Casi 2.500 secuestros tuvieron lugar en Colombia en el año 2000, sellando una vez más la posición de ese país como el más afectado por esa terrible actividad.

La violencia ha desplazado a más de 1,5 millones de personas atrapadas entre los combates, las amenazas y las contraamenazas de los grupos insurgentes y paramilitares. Su capacidad destructora intensifica la pobreza, produciendo un nivel de incertidumbre tal que la vida normal no es más que un sueño efectivamente imposible para los colombianos de todas las clases económicas.[3]

Los problemas de Colombia también provocan profundas inquietudes en Ecuador, Perú, Venezuela, Panamá y Brasil, que se preocupan por la posible afluencia de la violencia, la corrupción, el daño ecológico y la actividad criminal.[4] Existe el temor de que se produzca la rápida expansión de tales problemas a través de las fronteras internacionales, si Colombia logra reducir notoriamente el cultivo de la coca dentro sus propios límites territoriales.[5] Además, la violencia y la incertidumbre respecto al futuro se han identificado entre los factores que han promovido el descenso económico más rápido en dos generaciones, con la tasa de desempleo quedando en el 20 por ciento en el año 2000.

La inseguridad y un pesimismo contagioso respecto al futuro están incitando a miles de colombianos a buscar oportunidades y seguridad personal y para sus familias en el exterior, especialmente en los Estados Unidos. Un prestigioso intelectual expresa la actual melancolía nacional en Colombia de la siguiente manera:

. . . ninguna idea, ni ideología, ni líder, ninguna fuerza, ninguna institución de alcance nacional que nos convenza, despierta admiración o mueva el entusiasmo colectivo. . . Un Congreso que parece de arrabal. . . Una oposición limosnera o pantallera . . . una insurgencia criminal carente de ideas. Una derecha asesina . . . intelectuales asalariados o asustados . . . empresarios a la defensiva y una "sociedad civil" que en realidad ni existe.[6]

La capacidad institucional del Estado para lidiar con los problemas implícitos en el gobierno y la seguridad pública es manifiestamente débil. Los problemas colectivos de Colombia están arraigados en una combinación poderosa de ausencia de autoridad, falta de legitimidad e incapacidad para gobernar. El principal estudioso sobre la violencia, el Sr. Eduardo Pizarro de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de investigaciones en la Universidad de Notre Dame, se refiere al colapso parcial del Estado y el ominoso surgimiento de la solución desde la derecha con el término, *derechización*, implicando el aumento de apoyo popular a los grupos paramilitares derechistas en una sociedad que busca alternativas. Éste es un patrón histórico en sociedades

devastadas por un profundo conflicto. A medida que se debilita el centro político y se deteriora la seguridad pública, una sociedad inevitablemente esperará que los sectores derechistas le brinden seguridad.[7]

Plan Colombia y los Estados Unidos

Estados Unidos lleva ahora varias décadas ayudando a Colombia, pero el imperativo cambió notoriamente en el período 1997-98 cuando Colombia reemplazó a Perú y Bolivia como la fuente principal de producción de coca. Debido a que estos dos países vecinos de Colombia pudieron reducir drásticamente el cultivo de la coca, dicha empresa se trasladó hacia el norte, en las zonas sur y este de Colombia. Estas áreas remotas tienen escasa población y prácticamente carecen de tales manifestaciones del Estado colombiano como son el sistema judicial, la policía, las Fuerzas Armadas, caminos, escuelas, servicios médicos, mercados e instituciones bancarias. En efecto, más del 40 por ciento del territorio nacional se encuentra fuera del control del Gobierno central, situación que viene planteando graves desafíos para la unidad nacional durante toda la historia de la Colombia independiente. En esta zona fuera del control gubernamental, el suelo, la temperatura y la humedad producen las condiciones óptimas para producir cuatro cosechas de coca en el espacio de 12 meses. Hoy en día casi 300.000 acres en diferentes partes de Colombia producen anualmente aproximadamente 520 toneladas métricas, en comparación con las 245 toneladas producidas colectivamente por Perú y Bolivia. La tabla acompañante [en la página] indica el cambio radical en los niveles de producción. Hasta el año 1997, la mayor parte de la coca se sembraba en Perú y Bolivia y la base de coca se enviaba a Colombia, donde se efectuaban las fases de procesamiento y distribución.

Colombia es el desafío más difícil que enfrenta Estados Unidos en el hemisferio. El prestigioso Diálogo Interamericano, localizado en Washington, afirmó a finales del año 2000: "Ningún país latinoamericano fuera de México recibirá más atención que Colombia en la política estadounidense". Este país lleva ya mucho tiempo inmerso en conflictos internos. Pero es el apetito por la cocaína y heroína en Estados Unidos (donde 3,5 millones de personas son adictas a la cocaína y aproximadamente 12 millones usan drogas ilegales), Europa, Canadá, Asia y Latinoamérica que sigue alimentando una verdadera máquina de la muerte que anualmente da muerte a más de 3.000 personas (más de 40.000 en 10 años). Casi 2.500 secuestros tuvieron lugar en Colombia en el año 2000, sellando una vez más la posición de ese país como el más afectado por esa terrible actividad.

En Colombia, las zonas de producción de Putumayo, Caquetá y Guaviare, además de ser importantes centros de producción de narcóticos, también son dominadas por el grupo insurgente conocido como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) y por diversos grupos paramilitares. Las FARC cuentan con un total de 15.000 a 20.000 efectivos, de quienes aproximadamente 6.000 pueden ser niños reclutados a la fuerza, según un representante del UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) en Colombia.[8] Los grupos paramilitares —las autodefensas— tienen un efectivo de 6.000 y están creciendo. La tenacidad que caracterizó la lucha de las FARC por preservar su control sobre las zonas de producción de coca en el departamento de Putumayo en otoño de 2000, da claras evidencias de que el nexo narcóticos-guerrilleros ya no es mito.[9] Los cálculos de la suma de dinero que les llega a manos guerrilleras anualmente, producto de los sobornos o impuestos pagados por los narcotraficantes, alcanzan los US$500 millones; lo suficiente para mantener una máquina de guerra formidable, permitiendo a las FARC desplegar a unidades de magnitud de batallón que pudieron infligir derrotas significativas al Ejército colombiano en el período de 1997-98. Los paramilitares también son costeados por fondos provenientes de la coca; en efecto, su líder, Carlos Castaño, manifiesta que el 70 por ciento de los fondos empleados por su organización para proseguir la lucha provienen de dicha fuente. Algunos analistas sostienen que no será posible lograr la derrota estratégica de las FARC mediante la eliminación de los fondos provenientes del narcotráfico, debido a que la mitad de sus ingresos (que no se obtiene de la coca) no sería afectada y aún estarían en condiciones de continuar realizando operaciones militares significativas.[10]

En los Estados Unidos el uso de drogas ilegales da muerte a unas 52.000 personas anualmente. Los costos incurridos en atención médica, accidentes y productividad disminuida alcanzan los US$110 mil millones. El tráfico de drogas ilegales genera violencia y corrupción donde quiera que llegue, desde México, Centroamérica, Panamá y los estados caribeños, alcanzando incluso los más altos niveles de gobierno. Un diplomático estadounidense de mayor antigüedad que prestó servicios en Colombia, calcula que de dos tercios a tres cuartos de

los miembros del Congreso colombiano son corruptos. De ahí que peligren los mismos intereses fundamentales de la comunidad democrática: el imperio de la ley, la inviolabilidad de las fronteras internacionales y la seguridad del individuo y de la sociedad. Las drogas ilícitas contribuyen notoriamente a los US$600 mil millones implicados en el lavado de dinero a nivel mundial.

	1995	1996	1997	1998	1999
Perú	460	435	325	240	175
Bolivia	240	215	200	150	70
Colombia	230	300	350	435	520
TOTAL	**930**	**950**	**875**	**825**	**765**

Figura 1. Producción Potencial de Cocaína en la Región Andina (en toneladas métricas)

Colombia, el cuarto país del continente por su geografía y con una población de 40 millones de personas, es un país importante para Estados Unidos por motivos mucho más positivos. El comercio bilateral total entre los dos países vale unos US$10 mil millones anualmente, y Colombia desempeñará un papel clave en la integración económica prevista para el hemisferio, a través de la visionaria Zona de Comercio Libre de las Américas, programada para iniciarse en el año 2005. Hasta sufrir sus recientes problemas, se consideraba una de las democracias más fuertes de Latinoamérica. Sin embargo, bajo las inmensas presiones del conflicto, han aparecido profundas grietas en su estructura democrática, a saber, la corrupción, un sistema judicial totalmente desbaratado (a pesar de contar con ocho veces más jueces por cada 100.000 personas de los que tiene Estados Unidos), y un Gobierno incapaz de servir a todas las zonas de su vasto territorio nacional.[11]

Un cambio decisivo de la política estadounidense comenzó a forjarse cuando Andrés Pastrana asumió como Presidente de Colombia en 1998. Habiendo realizado una campaña presidencial basada en la promesa de poner término a tres décadas de guerra, declaró enfáticamente: "Por la paz, me arriesgo a todo". Poco después emprendió un arriesgado proceso de paz. En el mes de enero de 1999, le concedió a las FARC una zona desmilitarizada de 16.000 millas cuadradas (el despeje, que comprende el 4 por ciento del territorio nacional), aproximadamente equivalente al tamaño de Suiza, pero con una población de solamente 96.000 personas (la cuarta parte del uno por ciento de la población nacional). Un grupo insurgente más pequeño, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con un efectivo total de 5.000 integrantes, quizás también reciba una variante de esta zona desmilitarizada en el 2001.

¿Cuál fue el motivo de este acuerdo poco convencional? Debido a los fracasados esfuerzos por consolidar la paz, especialmente el ajusticiamiento de miles de integrantes del grupo guerrillero Unión Patriótica, que depuso las armas a principios de la década de los años 90 con la expectativa de reintegrarse en la sociedad, se resolvió que el proceso de paz sólo tendría éxito si se le asegurara a las FARC la protección implícita de un despeje. . . una zona donde el Gobierno coincidiría con retirar a sus fuerzas militares y policiales y le entregaría a las FARC la autoridad local.[12] Tal acción constituiría un gesto de la buena voluntad, sentando la base para negociaciones substantivas que resultarían en la desmovilización de la guerrilla y la reinserción de sus integrantes en la sociedad y, finalmente, a una paz duradera. Pero el proceso no ha producido más que frustración y crítica, escasos frutos de las labores de Pastrana. Mientras tanto, las FARC mantienen el control ilimitado del despeje para fines de reclutamiento, reabastecimiento, entrenamiento y conducción de operaciones contra fuerzas gubernamentales, además de la completa libertad para promover el cultivo de coca. Adoptando la estrategia clásica de "luchar y negociar" de los grupos insurgentes, las FARC continuaron realizando agresivas operaciones militares contra las fuerzas militares y policiales. Tal conducta reforzó la acusación desde muchos sectores internos y del exterior, en el sentido de que el Gobierno colombiano había tomado la decisión irresponsable de ceder la soberanía sobre vastas zonas de territorio colombiano a los criminales, entregándoles un importante instrumento en su lucha por la legitimidad.

Para finales del año 2000, Pastrana había ganado muy poco apostando al proceso de paz y, según los sondeos nacionales, estaba perdiendo el apoyo popular. Para preservar el tambaleante proceso de paz, Pastrana anunció a fines de enero de 2001 que un acuerdo humanitario resultaría en la puesta en libertad de más de 500 tropas militares y policías en cautiverio en la zona. Acabar con el despeje sería terminar el proceso de paz, justamente cuando el Gobierno se encontraba en la posición indefendible de no poder reconquistar la zona militarmente, pues las FARC ya se encontraban fuertemente instaladas en ella.[14] Sin embargo, tal pareciera que no quedaba otra alternativa que mantener vivo el proceso de paz por motivos internos e internacionales. Sólo quedaba resolver el cómo hacerlo. Pastrana y Marulanda coincidieron en extender el proceso de paz a través del Acuerdo de los Pozos, firmado en febrero de 2001.

Bilateralmente, los presidentes Clinton y Pastrana se llevaron muy bien. Pastrana visitó la ciudad de Washington en cuatro ocasiones y Clinton viajó a Cartagena en agosto de 2000 para lanzar el Plan Colombia y asegurar a los colombianos que dicha iniciativa contaba con el inquebrantable apoyo bipartidario del Congreso estado-

unidense. Lo acompañaron el senador demócrata Joseph Biden y el presidente de la Cámara de Representantes Dennis Hastert. Se ha informado que el primero le avisó a Pastrana, "Señor Presidente, está en presencia de los hombres y mujeres más poderosos de Estados Unidos. Tenemos gran confianza en Ud. . . .pero si no se producen buenos resultados, toda esta buena voluntad fácilmente puede desvanecerse".

En Colombia, las zonas de producción de Putumayo, Caquetá y Guaviare, además de ser importantes centros de producción de narcóticos, también son dominadas por el grupo insurgente conocido como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas) y por diversos grupos paramilitares. Las FARC cuentan con un total de 15.000 a 20.000 efectivos, de quienes aproximadamente 6.000 pueden ser niños reclutados a la fuerza, según un representante del UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) en Colombia. Los grupos paramilitares —las autodefensas— tienen un efectivo de 6.000 y están creciendo. La tenacidad que caracterizó la lucha de las FARC por preservar su control sobre las zonas de producción de coca en el departamento de Putumayo en otoño de 2000, da claras evidencias de que el nexo narcóticos-guerrilleros ya no es mito.

Hacía ya mucho tiempo que los altos funcionarios civiles en Washington se habían convencido de la necesidad de aumentar notablemente el apoyo estadounidense a Colombia y elaborar una estrategia más completa que podría mantenerse incluso tras el cambio de gobierno. En el mes de noviembre de 1999, el Congreso estadounidense aprobó un paquete de asistencia suplementaria para Colombia sumando US$165 millones, el cual se agregó a los US$124 millones anteriormente programados para hacer de Colombia el tercero más grande de los países receptores de asistencia estadounidense en el mundo (aunque Israel y Egipto aún reciben mucho más). El subsecretario de Estado, Thomas Pickering, que tiene mucha experiencia en asuntos latinoamericanos, abogó por la elaboración de un plan nacional de largo plazo en lugar de las medidas espasmódicas de corto plazo que tenían que ser repetidas anualmente en el proceso político estadounidense. También fue imperativo que el Gobierno colombiano lograra con más eficiencia vincular un plan de largo plazo con las operaciones en desarrollo en el terreno, y que movilizara los medios y el personal de todos sus ministerios, de forma de aprovechar los talentos creativos de todos los colombianos en la reconstrucción de su Nación.

Fue así que nació el Plan Colombia, cuyo autor —contrario a los informes especulativos que han sido diseminados en los medios de comunicación— es colombiano: el Sr. Jaime Ruiz, Jefe de Estado Mayor del presidente Pastrana. El Sr. Ruiz recibió el título de doctorado en la Universidad de Louvain y un grado en ingeniería en la Universidad de Kansas, está casado con una señora norteamericana y habla inglés perfecto. Redactó el Plan en cuestión de una semana, en inglés.[15]

De la Teoría Estratégica a la Implementación

La teoría estratégica del Plan Colombia es muy sencilla.[16] Vincula el desarrollo económico y la seguridad con el proceso de paz. La premisa central es que los ingresos del narcotráfico se canalizan a los guerrilleros, cuyos ataques provocan la formación de las fuerzas paramilitares conocidas como las autodefensas. Si las ganancias del narcotráfico les fueran arrebatadas, los guerrilleros no podrían lanzar sus ataques ni representarían tan gran amenaza y, por ende, los grupos paramilitares perderían su razón de ser. Se aumentarían las perspectivas de reunir a los guerrilleros y los paramilitares en la mesa para emprender serias negociaciones de paz, por cuanto cada grupo tendría menos justificación y menos capacidad para seguir librando una guerra contra el Estado y entre sí. El Plan Colombia pretende fortalecer al Estado, revitalizar una economía plagada con un alto índice de desempleo, generar las condiciones necesarias para la paz, controlar la expansión de los cultivos ilegales y el narcotráfico y restaurar el orden civil. En otras palabras, el Plan Colombia no es menos que una gran estrategia para la reconstrucción nacional, asegurando la institución de una sociedad democrática libre de la violencia y la corrupción. No es una estrategia militar.

El concepto de la responsabilidad compartida (el punto número 10 del Plan Colombia) del problema del narcotráfico establece la conexión requerida con el apoyo internacional. Es comúnmente entendido que poco de gran magnitud puede suceder en este hemisferio sin que Washington asuma funciones de liderazgo. De ahí que el apoyo económico y militar de Estados Unidos sea crítico para animar a los colombianos a aguantar los sacrificios necesarios para salvaguardar a su Nación y para incitar a la comunidad internacional a acudir para darles la asistencia correspondiente. El programa

quinquenal del Plan Colombia sumará un costo total de US$7,5 mil millones; Colombia contribuirá con US$4 mil millones, en tanto que los US$3,5 restantes serán entregados por la comunidad internacional (es decir, Europa) incluyendo los US$1,3 mil millones prometidos por Estados Unidos. Esta división refleja la "responsabilidad compartida" entre Colombia y la comunidad internacional para la resolución del problema del consumo y producción de drogas, de la oferta y la demanda. No obstante lo anterior, al fin del año 2000, las naciones europeas —cuya comprensión de los complejos problemas que afligen a Colombia es altamente influida por las organizaciones no gubernamentales orientadas hacia la protección de los derechos humanos— sólo habían ofrecido US$750 millones.[17] Los europeos están reaccionando con recelo debido a su errónea percepción de un fuerte componente militar en la asistencia estadounidense. En realidad, de la contribución total de Estados Unidos, el 61 por ciento es militar.

Los elementos principales de la asistencia estadounidense incluidos en el Plan Colombia son:

- Apoyo a las reformas judiciales y en el ámbito de los derechos humanos: US$122 millones.
- Expansión de las operaciones antidrogas en la parte meridional de Colombia: US$390,5 millones (para helicópteros, asistencia humanitaria y asistencia de desarrollo).
- Desarrollo económico alternativo: US$81 millones para Colombia, US$85 millones para Bolivia y $US8 millones para Ecuador.
- Intensificación de las operaciones de interdicción: US$129,4 millones.
- Asistencia a la policía colombiana: US$115,6 millones.

Estos fondos fueron programados como parte de un suplemento de urgencia agregado a los US$330 millones anteriormente proporcionados y los US$256 millones destinados para el año 2001. (Véanse el Anexo I para obtener información más detallada.)

Con el objetivo de darle ímpetu al Plan Colombia, funcionarios de Bogotá y de los Estados Unidos cooperaron en la elaboración del Anexo I, con el título Plan Colombia: Plan de Acción Interagencial. Éste es un proyecto colombiano diseñado para acelerar la implementación del plan en sus dos años iniciales, enfocado específicamente en la zona de Putumayo, en el sur del país donde existe la más grave amenaza, con el objetivo de reducir inmediatamente la producción de coca. Sus actividades incluirán acciones sociales tendientes a promover formas de empleo dignas y el desarrollo sostenible para los campesinos desplazados por la eliminación inminente del cultivo de coca, el fortalecimiento del sistema judicial, la protección de los derechos humanos, la interdicción de envíos para aislar la producción y reforzar el valor competitivo de productos legítimos, y la erradicación manual (es decir, voluntaria) y aérea. Se proyecta que estas medidas reducirán la producción de coca en un 50 por ciento en dos años. Una amplia campaña publicitaria promoverá el comprometimiento de la población, aumentando el ímpetu del programa y la confianza mutua entre la gente y las agencias estatales. Todos los ministerios del Gobierno nacional están involucrados, junto con numerosas agencias multilaterales tales como la ONU, diversos bancos, organizaciones no gubernamentales y varias entidades del Gobierno estadounidense.[18]

La teoría estratégica del Plan Colombia es muy sencilla. Vincula el desarrollo económico y la seguridad con el proceso de paz. La premisa central es que los ingresos del narcotráfico se canalizan a los guerrilleros, cuyos ataques provocan la formación de las fuerzas paramilitares conocidas como las autodefensas. Si las ganancias del narcotráfico les fueran arrebatadas, los guerrilleros no podrían lanzar sus ataques ni representarían tan gran amenaza y, por ende, los grupos paramilitares perderían su razón de ser.

El Plan de Acción Interagencial fue elaborado con mucho cuidado y minuciosidad, demostrando el impacto de los principios de planificación de los Estados Unidos (fue una empresa colaborativa realizada por funcionarios colombianos y estadounidenses, de los sectores civil y militar, durante el verano del 2000). Aún está por manifestarse la capacidad del Gobierno para reunir la voluntad política, los medios y las habilidades organizacionales requeridas para implementarlo. Además, se deben implementar acciones parecidas en todo el país, no solamente en Putumayo y el Sur.

Vinculando la Estrategia con las Operaciones

Ha sido difícil persuadir a muchos a apoyar el Plan Colombia. Antes que nada, ha habido cierta confusión respecto a la contribución estadounidense de US$1,3 mil millones y el costo total de US$7,5 mil millones. Algunos críticos, demostrando su mal entendimiento tanto de Colombia como de Vietnam, emplean lo que ellos erróneamente consideran una experiencia similar vivida por Estados Unidos en el Sudeste Asiático como advertencia. En realidad, la experiencia del diminuto país centro-

americano de El Salvador en la década de los años 80 es mucho más comparable con la situación en Colombia, aunque sólo en selectos aspectos.

El componente central de la asistencia estadounidense —el apoyo a las operaciones antidrogas— ha generado mucha discusión en los sectores político e intelectual en Estados Unidos. Uno de los puntos más contenciosos es si una política basada en las actividades antidrogas será suficiente para ayudar a Colombia a superar las múltiples amenazas que enfrenta. ¿No debería Estados Unidos dedicarle más recursos a la lucha contra la insurgencia? La respuesta es un NO retumbante, basado en las realidades de la política interna junto con las valiosas lecciones aprendidas en El Salvador. Primero, el Congreso de Estados Unidos difícilmente se dejará convencer de apoyar a un programa de contrainsurgencia plagado por controversias. Es mucho más probable que apoye un programa contra el narcotráfico. De ahí que el paquete de asistencia programado sea el mejor resultado posible, dada la aversión estadounidense a toda propuesta de apoyar guerras ambiguas. Simplemente no existe la opción de implicarnos en una contrainsurgencia. Segundo, a diferencia de El Salvador, Colombia cuenta con los recursos necesarios —menos la voluntad política— para lanzar y costear su propia contrainsurgencia. Tercero, el Gobierno, las Fuerzas Armadas y la Policía de Colombia, no obstante sus ineficiencias, tienen un mayor grado de legitimidad que todas las anteriores instituciones salvadoreñas. Finalmente, el apoyo a la contrainsurgencia sería poco popular en Latinoamérica y Europa, por lo cual tal aproximación disminuiría el apoyo a Colombia brindado por la comunidad internacional.

El limitado éxito logrado en El Salvador (y que coincidió con el fin de la Guerra Fría, anunciando el término del apoyo a los insurgentes proveniente de los países del bloque soviético) se debió en parte a la prudente decisión de que Estados Unidos sólo cooperaría con apoyo indirecto, incluyendo los famosos 55 asesores, equipo y entrenamiento. Los mismos salvadoreños tenían que hacer los sacrificios necesarios para asegurar su propia supervivencia, situación que les obligó a echar raíces más profundas y más legítimas para instituir una verdadera democracia. El apoyo estadounidense a Colombia evita cuidadosamente cualquier sugerencia de contrainsurgencia. Los entrenadores estadounidenses, procedentes del 7º Grupo de Fuerzas Especiales, no se desplegarán con unidades colombianas sino que se encontrarán en el terreno, impartiendo conocimientos a diversas unidades del Ejército y de la Armada de Colombia. Este entrenamiento les permitirá a las Fuerzas Armadas colombianas realzar su capacidad para ayudar a la Policía Nacional Colombiana en la conducción de operaciones dirigidas contra la infraestructura existente para la producción de coca.[19] En una operación típica, un batallón antinarcóticos del Ejército colombiano, cuyos integrantes ya se habrán investigado para verificar su estricta adhesión a los principios de derechos humanos y habrán recibido el equipo adecuado para la conducción de operaciones de infantería ligera, desplegará unidades terrestres y aéreas para asegurar una zona anteriormente controlada por los guerrilleros próxima a una instalación de producción de coca, para así proteger la entrada de los elementos policiales encargados de detener a los narcotraficantes, reconocer el lugar, obtener evidencias y destruir la coca y la instalación.

El empleo de helicópteros proporcionados por Estados Unidos (de los tipos *Blackhawk* y *Huey*) les dará la tan necesaria movilidad a los tres batallones antinarcóticos actualmente en proceso de formación y entrenamiento (dos batallones se desplegaron a fines del mes de diciembre de 2000). Estos helicópteros no se pueden emplear en operaciones de contrainsurgencia. Debido al largo lapso de tiempo entre la manufactura del helicóptero, el proceso de modificación técnica, la conducción del entrenamiento normal de pilotos, y la integración de estos medios en los batallones de operaciones antinarcóticos, los helicópteros no podrán tener un impacto significativo sino hasta mediados del año 2001.[20]

Sin embargo, ni Colombia ni Estados Unidos debería dejarse seducir por la promesa de la tecnología. Si bien los helicópteros adicionales incuestionablemente se traducirán en mayor movilidad para el transporte de tropas y de los medios logísticos, el elemento humano aún es el factor más importante en combate. Esta verdad fue demostrada una vez más cuando las FARC derribaron un helicóptero *UH-60 Black Hawk* en la batalla de Dabeyba en el mes de octubre de 2000. El Ejército, en este caso, no condujo un adecuado reconocimiento.[21]

Los 18 helicópteros *Black Hawk* y los 30 *Huey II* aprobados por el Congreso estadounidense para uso en Colombia, deben ser empleados exclusivamente en operaciones antinarcóticos, ya sea en misiones de seguridad de la fuerza, erradicación de plantaciones o bien en la destrucción de laboratorios de procesamiento. También pueden ser utilizados en misiones humanitarias para evitar la pérdida de vida. Es más, el ex secretario de Defensa William Cohen le prohibió a todo el "personal [del Departamento de Defensa] participar en operaciones en el terreno o desplegar en zonas donde una confrontación es inminente".[22]

La factibilidad de mantener la distinción entre las operaciones antidrogas y las de contrainsurgencia en la neblina del campo de batalla es otro problema potencial. Los funcionarios estadounidenses están optimistas respecto a la posibilidad de establecer tal distinción. También cabe preguntar si las operaciones antinarcóticos producirán resultados permanentes. Por ejemplo, una vez que se destruye un laboratorio o una plantación de

coca, se espera que el Gobierno dará seguimiento a los agricultores de forma que tengan una digna alternativa laboral y puedan integrarse en la economía legítima. Ése es el objetivo del Plan de Acción Interagencial. Los indicadores iniciales del mismo son promisorios. A principios de diciembre de 2000, unas 550 familias prometieron abandonar la cosecha de coca y reemplazarla con maíz, plátano, banano, palmero, yuca, arroz, pescado y pollo.[23] Jaime Ruiz, el asesor principal del presidente Pastrana, hizo el siguiente comentario sobre la complicada tarea de convencer a los campesinos:

Si Estados Unidos decidiera sencillamente acabar con toda la coca en la forma más eficiente —la fumigación—, destruiría a Colombia. . . Vamos a decirles a estas personas que nuestra intención es darles algo, pues no es solamente que les estamos quitando su cosecha. Tienen que convencerse de que ya no les interesa cultivar la coca.[24]

El Plan Colombia considera la suma de US$88 millones para facilitarles a los campesinos su transición del cultivo de coca y amapola a otros productos.

La Agencia de Desarrollo Internacional del Departamento de Estado calcula la existencia de 18.000 fincas pequeñas que cultivan un total de 90.000 acres de coca. Aún no se sabe cuántos campesinos podrán ser persuadidos a desistir del cultivo de coca, pero los que se rehusen a hacerlo se someterán a la fumigación de sus cosechas con glifosata (conocido en Estados Unidos como el herbicida *Roundup*). Es más, la mayor parte de los acres dedicados al cultivo de la coca se encuentran en los grandes plantíos industriales, cuyos dueños no son agricultores tradicionales sino que son empresarios endurecidos con lazos directos con las redes internacionales de cocaína. En estos casos, será necesario recurrir a un método más duro: la erradicación forzada. Desde luego, ningún adelanto permanente en este sentido será posible a menos que el Gobierno logre proporcionar seguridad y alternativas económicas, manteniendo al mismo tiempo el régimen legal, de forma que los agricultores no vuelvan a sembrar su nociva cosecha. Muchas son las condiciones que deben ser cumplidas, especialmente la capacidad del Gobierno para sostener estos programas a largo plazo.

El desarrollo alternativo logró cierto éxito en Bolivia (donde se redujo en un 55 por ciento el cultivo de la coca, con más reducciones previstas en el año 2000) y en Perú (el 67 por ciento). Estos resultados se deben a una combinación de las actividades de interdicción, erradicación y promoción de cosechas alternativas, iniciativas todas que recibieron el respaldo a largo plazo de los gobiernos de ambos países. Las operaciones de interdicción y erradicación fueron tan eficaces que se desestabilizó la economía basada en la coca, quedando poco atractiva a los inversionistas. El desarrollo de productos alternativos también produjo buenos resultados debido a que Estados Unidos pagó la mayor parte de los gastos incurridos en su implementación. La desgana demostrada por Europa para pagar cabalmente su contribución programada al Plan Colombia constituirá un revés para la estrategia del desarrollo alternativo.

Los campesinos son astutos capitalistas. Considérese el caso de los agricultores menonitas cuya religión les prohibe fumar tabaco; no obstante tal proscripción, siempre siembran el tabaco —un producto subvencionado por el gobierno de Estados Unidos— en el condado de Lancaster, en el estado de Pensilvania, para proteger sus ingresos ante las vicisitudes del clima y del mercado para sus cultivos de maíz y otros productos. Asimismo, en Bolivia, los campesinos aseguran sus ingresos sembrando coca en otros lugares.[25] De ahí que el Gobierno deba mantener incentivos positivos y negativos por mucho tiempo, si es que realmente está interesado en persuadir a los campesinos a abandonar permanentemente la cosecha de coca. El comentarista estadounidense George Will no se convence de que sea posible lograr ". . . la paz a través del empleo de herbicidas . . . con el objetivo de neutralizar a las fuerzas izquierdistas con acciones tendientes a empobrecerlas".[26]

El programa quinquenal del Plan Colombia sumará un costo total de US$7,5 mil millones; Colombia contribuirá con US$4 mil millones, en tanto que los US$3,5 restantes serán entregados por la comunidad internacional (es decir, Europa) incluyendo los US$1,3 mil millones prometidos por Estados Unidos. Esta división refleja la "responsabilidad compartida" entre Colombia y la comunidad internacional para la resolución del problema del consumo y producción de drogas, de la oferta y la demanda. No obstante lo anterior, al fin del año 2000, las naciones europeas —cuya comprensión de los complejos problemas que afligen a Colombia es altamente influida por las organizaciones no gubernamentales orientadas hacia la protección de los derechos humanos— sólo habían ofrecido US$750 millones. Los europeos están reaccionando con recelo debido a su errónea percepción de un fuerte componente militar en la asistencia estadounidense.

Otra crítica es que el apoyo estadounidense se orienta excesivamente al ámbito militar. El senador Paul Wellstone, a raíz de una visita a Colombia (donde él y la embajadora estadounidense por poco evitan ser muertos en la explosión de una bomba), opinó que entregar a las fuerzas de seguridad colombianas casi el 75 por ciento del total de la asistencia proyectada, no es una decisión prudente, por cuanto "el estamento militar de Colombia es una institución profundamente afligida, no obstante las iniciativas recientemente emprendidas para mejorar su historial en el ámbito de los derechos humanos".[27]

La factibilidad de mantener la distinción entre las operaciones antidrogas y las de contrainsurgencia en la neblina del campo de batalla es otro problema potencial. Los funcionarios estadounidenses están optimistas respecto a la posibilidad de establecer tal distinción. También cabe preguntar si las operaciones antinarcóticos producirán resultados permanentes. Por ejemplo, una vez que se destruye un laboratorio o una plantación de coca, se espera que el Gobierno dará seguimiento a los agricultores de forma que tengan una digna alternativa laboral y puedan integrarse en la economía legítima. Ése es el objetivo del Plan de Acción Interagencial. Los indicadores iniciales del mismo son promisorios. A principios de diciembre de 2000, unas 550 familias prometieron abandonar la cosecha de coca y reemplazarla con maíz, plátano, banano, palmero, yuca, arroz, pescado y pollo.

Aunque la cifra citada por él no es la correcta (el porcentaje destinado a la asistencia militar es el 61 por ciento), la crítica de Wellstone se ha reiterado en otros foros,[28] así como las inquietudes expresadas por el Parlamento Europeo y otros que también se oponen a la asistencia militar de Estados Unidos. Sin embargo, esta opinión le hace caso omiso a una verdad estratégica fundamental: poco puede lograrse en ausencia de la seguridad. Así como manifestó el teórico político británico John Dunn, "No puede haber control político sin una capacidad coercitiva".[29] La experiencia nos enseña que Estados Unidos y otros países contribuyentes sencillamente estarían desperdiciando dinero si no se proporcionara la debida seguridad para la asistencia.

La capacidad del Estado para ejercer una coerción legítima exigirá el aumento considerable de las Fuerzas Armadas y de la policía. Los tres batallones dedicados a la conducción de actividades antinarcóticos no serán suficientes para cumplir la misión por su propia cuenta. Si bien la política elaborada por Estados Unidos no posibilita un control absoluto, sí incluye las condiciones relativas a la eficiencia y tiene la influencia requerida para exigir un alto grado de cumplimiento de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad colombianas. Esto pone de relieve otro punto clave: la participación estadounidense con el Gobierno y las fuerzas de seguridad de Colombia es imprescindible para la humanización del conflicto y para el éxito final del Gobierno. Ninguna otra nación ejerce la suficiente influencia para lograr los mismos resultados. La noción planteada por la Sra. Madeleine Albright, en el sentido de que Estados Unidos es la nación "indispensable", el agente del bien común, es muy acertada en el caso de Colombia. Sin embargo, si bien podemos imponer la necesidad de dar cuenta de las acciones realizadas, no nos corresponde asumir las cargas propiamente colombianas.

Otra realidad estratégica es que no existe otra nación que tenga la capacidad y la disposición de proporcionar a Colombia el paquete completo para el despliegue de helicópteros, incluyendo el equipo, el entrenamiento y el mantenimiento correspondientes. Un principio no formalmente declarado de los asuntos internacionales es que Estados Unidos hace una declaración política de magnitud cuando decide, a través de la aprobación del Congreso, cooperar con asistencia militar a un amigo asediado.

Otros critican el Plan Colombia basado en la cuestión de escala. Si bien coinciden con que sus elementos componentes son los correctos, estas personas abogan por la obtención de muchos más recursos internacionales para la implementación del Plan, por cuanto la actual configuración del Plan no hace más que postergar el desenlace de la situación actualmente en desarrollo. A su juicio, Colombia es donde el presidente Bush debería acabar con el crimen internacional, adoptando el equivalente de la doctrina de la "fuerza abrumadora" plasmada por el general Colin Powell. Tal decisión no sólo exigiría el comprometimiento de más recursos, sino también un cambio de paradigma relativo al debido empleo de las fuerzas militares. No es probable que se cumpla ninguna de estas condiciones.

Finalmente, muchos sostienen que ha llegado el momento para la descriminalización de los narcóticos, oponiéndose totalmente a la "guerra antidrogas" en la fuen-

Un helicóptero *Blackhawk* entrega un vehículo *HMMWV* durante ejercicios de ensayo de misión en el Centro De Adiestramiento de Alistamiento Conjunto en Fuerte Polk, Luisiana, agosto de 2000.

Foto: Departamento de Defensa

Los 18 helicópteros* Black Hawk *y los 30* Huey II *aprobados por el Congreso estadounidense para uso en Colombia, deben ser empleados exclusivamente en operaciones antinarcóticos, ya sea en misiones de seguridad de la fuerza, erradicación de plantaciones o bien en la destrucción de laboratorios de procesamiento. También pueden ser utilizados en misiones humanitarias para evitar la pérdida de vida. Es más, el ex secretario de Defensa William Cohen le prohibió a todo el "personal [del Departamento de Defensa] participar en operaciones en el terreno o desplegar en zonas donde una confrontación es inminente".

te de la misma. Este grupo apasionado sencillamente pasa por alto el hecho de que el 85 por ciento del presupuesto dedicado a la lucha contra los narcóticos se orienta hacia la reducción de la demanda interna. Aún más pertinente es que esta alternativa no da garantía alguna de que se reduzca el consumo de narcóticos. De hecho, es posible que la descriminalización provoque un aumento en el consumo de drogas. Por casualidad, estos activistas hacen eco de la declaración pronunciada por las FARC en el mes de marzo de 2000:

El consumo de drogas es lacayo del imperialismo . . . . Vamos a desafiar públicamente al imperialismo norteamericano para que se dedique a la legalización del consumo de drogas y de esta manera luche resueltamente por la eliminación del narcotráfico.[30]

Es dable cuestionar que lo anterior sea una muestra de la duplicidad típica de las FARC. El acuerdo firmado en Los Pozos en febrero de 2001 entre Pastrana y Marulanda, el líder de las FARC que ya tiene 74 años de edad, estipuló que las FARC no se opondrían a la erradicación manual de cultivos ilegales. Esto parece haber cumplido parcialmente con el objetivo de Pastrana de hacer que las FARC se comprometieran voluntariamente a abandonar el narcotráfico, pero dejó abierta la cuestión de la erradicación forzosa de las plantaciones industriales, de las cuales las FARC obtienen muchos de sus ingresos.

El punto central es que el Plan Colombia es una serie de iniciativas cuidadosamente elaboradas y mutuamente beneficiosas. Es un plan detallado y equilibrado, como también lo es el paquete de apoyo estadounidense. El general Charles Wilhelm, retirado del Cuerpo de Infantería de Marina de EE.UU. y colaborador en la génesis del compromiso estadounidense en Colombia mientras servía como Comandante en Jefe del Comando Sur de Estados Unidos en Miami, de 1997 a 2000, describe el plan como "un plan social con un elemento de apoyo militar"

. . . obsérvese que no es al revés. El problema no reside en el diseño del plan sino en su ejecución, menos en Washington y mucho más en Colombia. El gobierno del presidente Bush continuará la política de apoyar solamente las acciones realizadas en contra del narcotráfico, rechazando toda propuesta de apoyar las actividades de contrainsurgencia. El desafío radica en sostener tal política a largo plazo, por lo cual los colombianos deben demostrar el éxito suficiente para merecer el continuo apoyo de Estados Unidos.

Una vez que las Fuerzas Armadas establezcan un balance decididamente favorable en el terreno, los demás combatientes también adoptarán posiciones más sensatas, optando por negociar en lugar de prolongar la destrucción. En todo caso, la consolidación de la paz no será un proceso fácil. En el año 2000, el Ejército se desempeñó muy bien, de acuerdo con su comandante, el general Jorge Enrique Mora. Condujo un total de 3.215 acciones ofensivas, un incremento del 67 por ciento de las realizadas en 1999; capturó a un buen número de guerrilleros, integrantes de los grupos paramilitares y narcotraficantes. Un ingrediente clave de las mejoras en el campo de batalla fue el mejor liderazgo. Lo anterior constituye una mejora notable del período de 1997-98, cuando el Ejército perdió la iniciativa y por poco pierde la guerra.

En cierto sentido, el Gobierno colombiano enfrenta una situación de sobrecarga política, pues simultáneamente está librando tres guerras internas interrelacionadas: una contra los narcotraficantes, otra contra los insurgentes y la tercera contra los paramilitares. Para lograr la victoria en estas luchas, tendrá que recurrir a fuentes internas y en el exterior para generar los recursos adecuados, debe aprovechar cabalmente los talentos de la población colombiana, reconstruir un sistema judicial completamente inútil, realizar profundas reformas institucionales,[31] obtener el apoyo de la comunidad internacional y reconstruir a la Nación. Todo lo anterior, al mismo tiempo que se sujeta a las condiciones impuestas por Washington para continuar recibiendo asistencia. Tal es la naturaleza ineludible de una relación de asistencia fundamentada en la dependencia mutua. Éstas son cargas extraordinarias para un gobierno y una sociedad debilitados por profundas fallas. De ahí que resulte crítico analizar la capacidad de un estado débil para funcionar estratégicamente en el sentido plasmado por Clausewitz. ¿Puede Colombia establecer el vínculo entre el nivel nacional de la estrategia y la implementación de operaciones y tácticas exitosas?

La pregunta vital para Colombia no gira en torno al valor del Plan Interagencial de Acción Social —el que es brillante— sino que es cuestión de la capacidad del país para resolverse a lograr la victoria. Bogotá debe movilizar los recursos necesarios a largo plazo. En fin, es poco probable que desvanezca la violencia durante los próximos gobiernos. Por lo tanto, Pastrana y sus sucesores deberán hacer un esfuerzo integrado que debe iniciarse con la profesionalización y expansión de las fuerzas militares y policiales.[32] Las Fuerzas Armadas Colombianas deben incrementar su eficiencia en varios campos, a saber: el empleo de la inteligencia en la conducción de operaciones, una capacidad de reacción rápida, la movilidad, la logística, el combate nocturno y en terreno estrecho, las operaciones conjuntas, la evacuación médica y las relaciones con la población civil.[33]

Las instituciones militares también deben democratizarse, de manera que compartan en forma más equitativa los riesgos del combate. No fue sino hasta tiempos recientes que finalmente fue cambiada la ley que les había otorgado una exención de los peligros del combate a los integrantes del cuerpo de bachilleres del Ejército. Dicho cuerpo se ha desmantelado, pero la exención del combate aún está en vigencia para quienes hayan completado su educación secundaria. De ahí que, antes de la expansión de la fuerza anunciada en el año 2000 que dispone un incremento de 55.000 soldados, casi 35.000 personas cumplían funciones administrativas en una fuerza de aproximadamente 135.000 efectivos encargados de la defensa estática de la infraestructura y de responder a los ataques lanzados simultáneamente en varias partes de una inmensa masa territorial. Por ejemplo, una brigada tiene la misión de proteger la parte oriental de Colombia, que comprende un área del tamaño de Francia. El Ejército estadounidense tendría que desplegar a cinco divisiones para cumplir tal misión.

Los soldados provenientes de la clase baja son quienes están luchando y muriendo en combate. Un funcionario de mayor antigüedad en el Departamento de Estado con profundos conocimientos de la situación en el terreno en Colombia, afirma que la adopción de la conscripción universal en dicho país se traduciría

en el término de las guerras internas en cuestión de cinco años porque las clases media y alta también tendrían intereses creados en su resultado. Es con compartir tanto las cargas como los triunfos que una nación se mantiene unida.[34] Las clases alta y media exigirían que se aumentara el presupuesto militar; que se realizaran mejoras en cuanto a liderazgo, tratamiento y entrenamiento; que los soldados estuvieran dotados del mejor equipo posible; y que se elaboraran estrategias y operaciones eficaces. Desafortunadamente, existe poco apoyo político para tales propuestas en Colombia, lo cual bien puede ser síntoma de una sociedad que sencillamente se niega a reconocer los peligros que la acosan.

Debido a que gran parte del Ejército se encuentra comprometido en misiones de defensa estática, será necesario desplegar a más unidades para presionar a las FARC, al ELN y a los grupos paramilitares. Resulta poco probable que los insurgentes puedan ser derrotados militarmente, pero el balance en el campo de batalla es extremadamente importante durante las negociaciones de paz. Los insurgentes tienen poco motivo por tomar muy en serio estas negociaciones, en tanto que los grupos paramilitares no tienen por qué deponer las armas. Una vez que las Fuerzas Armadas establezcan un balance decididamente favorable en el terreno, los demás combatientes también adoptarán posiciones más sensatas, optando por negociar en lugar de prolongar la destrucción. En todo caso, la consolidación de la paz no será un proceso fácil.

En el año 2000, el Ejército se desempeñó muy bien, de acuerdo con su comandante, el general Jorge Enrique Mora. Condujo un total de 3.215 acciones ofensivas, un incremento del 67 por ciento de las realizadas en 1999; capturó a un buen número de guerrilleros, integrantes de los grupos paramilitares y narcotraficantes.[35] Un ingrediente clave de las mejoras en el campo de batalla fue el mejor liderazgo. Lo anterior constituye una mejora notable del período de 1997-98, cuando el Ejército perdió la iniciativa y por poco pierde la guerra.

Conclusión

Un esfuerzo militar, de por sí, no es suficiente para restaurar un Estado colombiano que actualmente se encuentra al borde del fracaso total como democracia, pero el fracaso será inevitable sin el compromiso de las Fuerzas Armadas. La historia nos enseña que todas las contrainsurgencias exitosas en el mundo moderno han tenido fuertes componentes sociales, económicos y políticos capaces de complementar las actividades militares. El estamento militar no puede actuar independientemente para salvar las instituciones democráticas de Colombia. En este momento no existe otra alternativa mejor que el Plan Colombia ni existe más tiempo para elaborar una. El Plan establece una excelente estrategia fundamental que debe ser más cabalmente desarrollada, aplicada al país entero y sostenida por muchos años más. Atacar la misma fuente de gran parte de la violencia —el narcotráfico— es crítico para el éxito general del Plan. Dada la aversión estadounidense a cualquier apoyo para una acción contrainsurgente, lo mejor que esta nación puede hacer para Colombia es reducir su apetito por la cocaína y la heroína y, por otra parte, proporcionarle a Colombia los medios y la pericia necesarios para librar su propia guerra. En realidad, la renuencia estadounidense a contribuir con asistencia a la contrainsurgencia puede beneficiar los intereses nacionales de Colombia, por cuanto este país tendrá que fortalecer sus propias instituciones. ***MR***

NOTAS

1. Ministerio de Defensa Nacional, *El Narcotráfico, una Amenaza para la Seguridad Nacional* (Bogotá, noviembre de 2000), pág. 1.

2. Diálogo Interamericano, "A Time for Decisions: U.S. Policy in the Western Hemisphere" (Washington DC, 2000), pág. 19.

3. Para más información sobre los complejos problemas que afligen a Colombia y los dilemas para la política estadounidense, ver Gabriel Marcella y Donald Schulz, "Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads" (Carlisle Barracks, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, 5 de marzo de 1999); David Passage, "The United States and Colombia: Untying the Gordian Knot" (Carlisle Barracks, Pennsylvania: Strategic Studies Institute, marzo de 2000). Ver también el informe del Diálogo Interamericano y el Consejo de Relaciones con el Exterior, "Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Policy", Nueva York: Consejo de Relaciones con el Exterior, 2000. Ver también *Foreign Affairs* en Español, tomo 1, nro. 1 (primavera de 2001), especialmente los artículos de Ana María Salazar, Luis Alberto Moreno y Michael Shifter.

4. El efecto de la afluencia no es una amenaza clásica para los países vecinos. Es más bien un problema del crimen internacional, contrabando, corrupción y la violencia asociada con tales actividades. Ver, por ejemplo, Patrice M. Jones, "Colombia's Drug War Spills Into Ecuador", *Chicago Tribune* (13 de febrero de 2001) http://ebird.dtic.mil/Feb2001/e20010214colombias.htm.

5. El efecto "globo" es más amplio que el cultivo, por cuanto abarca el desplazamiento de personas producto del tráfico, la violencia, la corrupción y el consumo. . . todo lo anterior, en diferentes zonas y países.

6. Hernando Gómez Buendía, "No Futuro", *Semana.com* (18 de diciembre de 2000) http://semana.terra.com.co/972/ZZZT1C5DSGC.asp. Ver también el comentario reflexivo de Rafael Nieto Loaiza, "Las Hipocresías Nacionales", publicado en el diario colombiano *El Tiempo* y enviado vía correo electrónico al autor del presente, con fecha 21 de diciembre de 2000.

7. Respecto a la amenaza presentada por los grupos paramilitares, ver el Ministerio de Defensa Nacional, *Illegal Self-Defense Groups in Colombia* (Bogotá: diciembre de 2000). Para un análisis detallado de la violencia y las recomendaciones estratégicas, redactado por un distinguido erudito militar, ver Álvaro Valencia Tovar, *Inseguridad y Violencia en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 1997).

8. "El significado de esto", comentó Carel De Rooy, "es que la proporción de niños puede ser el doble de lo que antes pensábamos, o bien están enviando a los niños al frente como carne de cañón." Juan Forero, "A Child's Vision of War: Boy Guerrillas in Colombia",

New York Times (20 de diciembre de 2000) http://ebird.dtic.mil/Dec2000/e20001220childs.htm.

9. Juan Forero, "Puerto Asís Journal: To Make a Point, the Rebels Are Strangling a Town", *New York Times* (3 de noviembre de 2000) nytimes.com/2000/11/03/world/03/COLO.html; Juan Forero, "Key Roads Taken from Rebels, Colombia Says" (14 de noviembre de 2000) nytimes.com/2000/11/14/world/14COLO.html.

10. Linda Robinson, Jefe del Buró de Latinoamérica de la revista *U.S. News and World Report*, sostiene que la coca representa aproximadamente el 50 por ciento de los ingresos de las FARC. Ver la entrevista de Robinson con Warren Olney, transmitida en las noticias Internacionales de la Radio Pública Nacional, estación KCRW en Los Ángeles (26 de enero de 2001).

11. El sistema judicial debilitado y medidas recomendadas para corregir sus defectos se analizan en Steven Levitt y Mauricio Rubio, "Understanding Crime in Colombia and What Can Be Done About It", Informe Inédito Nro. 20, FEDESARROLLO (Bogotá, agosto de 2000).

12. Dada la incapacidad del Gobierno para controlar vastas zonas del territorio nacional de Colombia, se han producido despejes efectivos, áreas de autonomía política para las fuerzas irregulares, desde la Independencia en los años de 1820.

13. Ver la fuerte crítica en el editorial titulado, "Crossroads in Colombia", publicado en el diario *The Washington Post* (3 de enero de 2001), pág. A16. La distinguida líder política nacional, la Sra. Noemi Sanín, instó a que se efectuara una reevaluación y rediseño del proceso de paz. Ver su carta dirigida al líder de las FARC Manual Marulanda en "Hay que rediseñar el proceso de paz", *El Tiempo* (7 de enero de 2001) http://eltiempo.terra.com.co/07-01-2001/paza.

14. El subsecretario de Estado Thomas Pickering comentó, "No es posible defender la existencia del despeje cuando no hay negociaciones". Scott Wilson, "To Preserve Peace Talks, Colombia Maintains DMZ", *Washington Post* (7 de diciembre de 2000) washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A38377-2000Dec7.

15. La fuente de esta información es el ex embajador estadounidense en Colombia, Curtis Kamman. Entrevista en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EE.UU., Carlisle Barracks, Pennsylvania, el 8 de diciembre de 2000. Es posible que haya sido un error táctico redactar el plan en inglés, por cuanto tal decisión parece haber fomentado los rumores de que el Plan Colombia es un producto de Washington.

16. El título completo del plan es *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado.* Está disponible en inglés y castellano en el *website* de la Presidencia Colombiana, a saber: http://www.presidencia.gov.co/webpresi/plancolo/plancin2.htm.

17. Howard LaFranchi, "Briefing: Putumayo, The Newest Front In the Latin Drug War", *Christian Science Monitor* (12 de diciembre de 2000) http://ebird.dtic.mil/Dec2000/e20001212newest.htm. El Parlamento europeo se opone a apoyar el Plan Colombia: "aumentar la actividad militar en la lucha contra el narcotráfico implica arriesgar una escalada del conflicto en la región y . . . las soluciones militares no pueden producir una paz duradera". Ver su declaración de 22 puntos titulada, "European Parliament Resolution on Plan Colombia and Support for the Peace Process in Colombia", disponible en ceudes@andinet.com. El Parlamento europeo rechazó, con un margen de 474 a 1, todo apoyo al Plan Colombia por cuanto lo considera un acuerdo bilateral entre Bogotá y Washington. Esta acción fue principalmente un gesto psicológico, carente de toda autoridad en materia de política.

18. Se pueden encontrar más detalles en la Oficina del Presidente, Plan Colombia: Plan de Acción Interagencial, Fase I, Bogotá, 2000.

19. La suma total de entrenadores militares estadounidenses varía entre 200 y 300, con un límite máximo de 500. Los entrenadores civiles contratados son aproximadamente 300. Lógicamente, algunos de los principios de la instrucción y destrezas impartidos por los entrenadores estadounidenses se aplican igualmente a las actividades antidrogas y a la contrainsurgencia. La expectativa es que tal entrenamiento tenga un impacto profesionalizador en el Ejército colombiano.

20. Al respecto, ver la Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos, "Drug Control: U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results", Informa al Presidente y Miembro de Más Antigüedad del Subcomité de Justicia Criminal, Política Antinarcóticos y Recurso Humano, Comité sobre Reforma del Gobierno, Cámara de Representantes, Washington, DC. Ver también el testimonio de Jess T. Ford ante el mismo subcomité, "Drug Control: Challenges in Implementing Plan Colombia", 12 de octubre de 2000.

21. Ver Karen DeYoung, "Colombia Plan Faces 'Crunch Time'", *Washington Post* (22 de diciembre de 2000); http://Washingtonpost.com/up-dyn/articles/A38415-2000Dec21.html.

22. Información proporcionada por el Tte. Cnel. George Rhynedance, Relaciones Públicas, Oficina del Subsecretario de Defensa, 31 de agosto de 2000.

23. No se deben menospreciar las dificultades inherentes en la erradicación basada en la fumigación, sustitución de cultivos y persuasión a los campesinos amargados por haberse convencido de que su Gobierno los ha abandonado. Ver Juan Forero, "Luring Colombian Farmers from Coca Cash Crop", *New York Times* (20 de noviembre de 2000), nytimes.com/2000/11/20/world/20COCA; Juan Forero, "No Crops Spared in Colombia's Coca War", *New York Times* (31 de enero de 2001), págs. A1 y A8; David Adams, "Plan Colombia Gets Off to Rocky Start", *St. Petersburg Times* (11 de febrero de 2001), sptimes.com/News/021101/Worldandnation/Plan Colombia gets of.shtml; David Adams y Jared Kotler, "In War On Coca, Colombia Enlists Farmers", *Philadelphia Inquirer* (5 de diciembre de 2000), http://ebird.dtic.mil/Dec20001205inwar.htm. El agresivo programa de erradicación de coca y sustitución de cultivos en el Chapare en Bolivia ha provocado el resentimiento generalizado entre los campesinos, aunque el Gobierno de Hugo Banzer promete que en el año 2002 Bolivia quedará sin drogas. Ver Clifford Krauss, "Bolivia Wiping Out Coca, at a Price", *New York Times* (23 de octubre de 2000), nytimes.com/2000/10/23/world/23BOLI.html.

24. Karen DeYoung, "A Long Way from Coca to Coffee", *Washington Post* (11 de octubre de 2000), pág. A18.

25. La situación en Bolivia dista mucho de calificarse como un éxito total. Si bien la mayor parte del cultivo en el Chapare había sido eliminada al término de 2000 (quedando sólo unos centenares de hectáreas), la cosecha "legal" en el Yungas se ha expandido, cubriendo actualmente unas 12.000 hectáreas. Ver *The Economist* (6 de enero de 2001), págs. 31-32.

26. George F. Will, "Colombia Illusions", *Washington Post* (10 de septiembre de 2000), pág. B7.

27. Paul Wellstone, "Bush Should Start Over in Colombia", *New York Times* (26 de diciembre de 2000), nytimes.com/2000/12/26/opinion. Para un análisis académico de la interrelación entre los militares y las nuevas amenazas, ver Cynthia A. Watson, "Civil-Military Relations in Colombia: A Workable Relationship or a Case for Fundamental Reform?" *Third World Quarterly* (tomo 21, nro. 3, 2000), págs. 529-48. Las mejoras en la conducta del Ejército en el ámbito de los derechos humanos se documentan en *Country Reports on Human Rights Practices*, una publicación anual del Departamento de Estado, específicamente las ediciones de 1997, 1998 y 1999. Los vínculos de los militares con los grupos paramilitares, que se manifiestan tácita y activamente, aún son fuertemente criticados, incluso por funcionarios estadounidenses.

28. Ver, por ejemplo, Adam Isacson, "U.S. Military Aid to Colombia: The Human Rights Implications" (Washington: Centro de Política Internacional, 2000).

29. John Dunn, *The Cunning of Unreason: Making Sense of Politics* (Londres: Basic Books, 2000), pág. 120.

30. Document of FARC Plenum (Del 21 al 25 de marzo de 2000; ubicación desconocida). La descriminalización implica otros elementos más matizados. Por ejemplo, el general (retirado) Barry McCaffrey, quien sirvió como Director de la Oficina de Control de Narcóticos bajo el presidente Clinton, y el gobernador Gary E. Johnson del Estado de Nuevo México, favorecen la modificación de las leyes existentes para reducir el encarcelamiento obligatorio de algunos consumidores de drogas, y el mejoramiento de los programas de educación, atención médica y rehabilitación a su disposición, pues con tal programa rehusan "tolerar que la prohibición de drogas resulte en bajas innecesarias". Ver Gary E. Johnson, "Another Prohibition, Another Failure", *New York Times*, http://www.nytimes.com/2000/12/20/opinion/30John.html.

31. Entre las reformas que debe emprender es la reconstrucción de todo el sistema de gobierno y la Constitución, junto con la descentralización de la administración. Ver las recomendaciones en Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría, "Decentralization in Colombia", FEDESARROLLO, Papel inédito (Bogotá, agosto de 2000); Alberto Alesina, "Insitutional Reforms in Colombia", FEDESARROLLO, Papel inédito Nro. 21 (Bogotá, noviembre de 2000).

32. De acuerdo con el ex ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, el país necesita contar con muchos policías más. Un total de 200 municipalidades posiblemente queden sin policía. Ver el artículo de Pardo, "En vez de paramilitares más policía", en *El Espectador* (18 de enero de 2001; acceso obtenido vía Internet).

33. Para un análisis más detallado sobre las necesidades de las Fuerzas Armadas colombianas, ver David Passage, "The United States and Colombia: Untying the Gordian Knot".

34. Sobre este concepto, ver las profundas reflexiones de Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Nueva York: Norton, 1997), pág. 20.

35. Ver informe del general Mora en "Capturados 1.018 guerrilleros en el año 2000", *El Tiempo* (2 de enero de 2001), pág. A2.

Gabriel Marcella es profesor de estrategia en el Departamento de Seguridad Nacional y Estrategia en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EE.UU., en Carlisle Barracks, Pennsylvania. Ha servido como Asesor sobre Asuntos Internacionales al Comandante en Jefe del Comando Sur de EE.UU. Los temas principales de sus investigaciones en la actualidad son la crisis colombiana, la toma de decisiones de seguridad nacional y las dimensiones estratégicas de las relaciones cívico-militares en tiempos de crisis y de guerra. Sus comentarios sobre temas de seguridad en Latinoamérica se diseminan con frecuencia en los medios impresos y electrónicos. Es autor de varias publicaciones, incluyendo los libros Warriors in Peacetime: The Military and Democracy in Latin America *y* Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Peru-Ecuador Conflict *(co-autor), y los artículos "Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads", "The Presidential Advisory System and the Making of Latin American Policy"* y *"The Ineragency Process and National Security: Forward Into the 21st Century".*

ANEXO 1. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DEL APOYO ESTADOUNIDENSE PARA COLOMBIA

A. Desarrollo Económico Alternativo y Repoblación: cultivos alternativos, investigaciones prácticas sobre cultivos con mercados específicos, créditos y concesión de títulos de propiedad; e infraestructura productiva (instalaciones adecuadas para embalaje, almacenamiento y avenamiento), programas ambientales, gobernación local, asistencia a las personas desplazadas internas con proyectos de infraestructura (aulas, sistemas de provisión de agua, caminos y puentes y garantías de precios en el mercado).

B. Mejoramiento de la Capacidad para Gobernar: protección de quienes se dedican a la protección de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones protectoras de los derechos humanos, establecimiento de fuerzas de tarea encargadas de resguardar los derechos humanos, rehabilitación de los soldados niños, seguridad judicial y de testigos en casos relacionados con los derechos humanos, apoyo a las actividades de monitoreo de derechos humanos de la oficina de derechos humanos de la ONU del Gobierno de Estados Unidos.

C. Administración de la Justicia: Reforma del código criminal, entrenamiento a los fiscales y a los jueces, establecimiento de centros judiciales y empleo de abogados defensores del público.

D. Imposición de la Ley: fuerza de tarea encargada de la confiscación de haberes/lavado de dinero, programa anticorrupción, unidades de investigación de crímenes financieros, estrategia antisecuestro, academia de entrenamiento de policía judicial, entrenamiento de policía aduanera, imposición de leyes marítimas y seguridad portuaria, actividades policiales multilaterales, seguridad de prisiones, asistencia para la supervisión de actividades bancarias, asistencia en el ámbito de realce de ingresos, asistencia en el entrenamiento de la aduana, investigación y enjuiciamiento de crímenes financieros perpetrados por organizaciones criminales, reforma de las Fuerzas Armadas en los ámbitos legal y de derechos humanos, la Escuela de Auditoría General del Ejército.

E. Apoyo al Proceso de Paz: seminarios y análisis del control de conflictos y comparativos procesos de paz.

ANEXO II. LOS DIEZ ELEMENTOS DEL PLAN COLOMBIA

1. Una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. La expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna son factores claves en la modernización de nuestra base económica y para la generación de empleo. Dicha estrategia es esencial en un momento en que Colombia enfrenta su peor crisis económica en 70 años, con un desempleo hasta del 20%, lo cual a su vez limita severamente la capacidad del gobierno para luchar contra el narcotráfico y la violencia que éste genera.

2. Una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.

3. Una estrategia de paz que se apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el imperio de la ley y la lucha contra el narcotráfico.

4. Una estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas

y la Policía, para que éstos recuperen el imperio de la ley, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el imperio de la ley y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.

6. Una estrategia antinarcóticos, en asociación con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.

7. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.

8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural. Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que promuevan cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla y se fomenta la violencia. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del Gobierno colombiano.